

Aéroports de Paris, un levier stratégique pour l'État ?

Entre mondialisation, territoire et climat

Nathalie Roseau

Au moment où la controverse s'amplifie contre le projet du gouvernement de privatiser Aéroports de Paris (ADP), Nathalie Roseau met en perspective l'histoire de cet équipement structurant et interroge le bien-fondé d'une telle réforme.

Le 11 avril 2019, l'Assemblée nationale approuvait la loi PACTE (Plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises), ouvrant la voie à une privatisation complète du groupe Aéroports de Paris (ADP), dont l'État est aujourd'hui l'actionnaire majoritaire. Ce projet a suscité une vive controverse : près de 250 parlementaires opposés à cette perspective ont transmis au Conseil constitutionnel une requête pour un Référendum d'initiative partagée (RIP) qui a été validée le 9 mai¹. En parallèle, des recours ont été déposés par des groupes de députés et de sénateurs issus de diverses formations politiques. Plus largement, nombreux sont ceux qui s'expriment dans les médias, à travers des pétitions ou dans la rue, contre la privatisation.

Les objections sont de diverses natures, principalement économique et souverainiste : l'État doit-il se défaire d'un actif dont le fonctionnement et la rentabilité semblent performants ? Doit-il céder au secteur privé la maîtrise du transport aérien international sur son territoire ? Au-delà de ces interrogations, le débat masque une difficulté, voire une incapacité à penser le rôle des Aéroports de Paris comme outil stratégique de l'action de l'État. Cet enjeu ne peut être sous-estimé car il concerne plus largement les politiques publiques.

« L'Aéroport de Paris », nom originel de l'établissement public autonome créé par ordonnance ministérielle du 24 octobre 1945 (qui se décline au pluriel en 1989), est en effet un grand équipement international, national, métropolitain². Institué dans l'immédiat après-guerre, au moment de la formation de l'État providence, planificateur et aménageur, il constitue un bien commun, au sens d'un patrimoine partagé qui s'est sédimenté par couches successives de significations et de fonctionnalités. Cette résultante complexe explique la forte contestation autour de la perspective de sa privatisation et la difficulté de lui donner un sens. Trois enjeux liés à la mondialisation, au territoire du Grand Paris et au climat nous semblent essentiels pour comprendre l'importance des Aéroports de Paris pour la France et pour l'État.

¹ Je remercie François-Mathieu Poupeau pour l'échange fructueux que nous avons eu autour d'une première version de cet article. La saisine du Conseil constitutionnel portait sur une « proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aérodromes de Paris ».

² Lire l'encadré.

ADP : un équipement international, national et métropolitain

Aéroports de Paris a pour mission d'exploiter les 14 aéroports et aérodromes civils situés en Île-de-France dont les plateformes du Bourget, d'Orly et de Roissy Charles-de-Gaulle. En plus de l'exploitation et des services fournis aux transporteurs aériens (notamment l'assistance en escale), ADP a en charge l'aménagement et le développement des plateformes, ainsi que l'accueil des transports publics (RER, TGV, Tramway, routes, bientôt le Grand Paris Express...) qui acheminent employés et passagers. Le groupe est propriétaire d'un domaine foncier d'une superficie de 6 700 hectares (l'équivalent des deux tiers de la superficie de Paris), dont 1 300 hectares sont réservés à des opérations immobilières. ADP International, filiale du groupe à 100 %, exploite un réseau d'une vingtaine d'aéroports à l'étranger, tandis qu'ADP Ingénierie, également filiale à 100 %, conçoit de nombreux projets à travers le monde. Cette activité s'est développée à partir des années 1960 lorsque l'entreprise a été mobilisée dans le cadre de projets complexes d'architecture et d'ingénierie. Depuis, ces compétences se sont élargies au-delà du secteur aéroportuaire. L'Opéra de Pékin et le Centre des arts orientaux de Shanghai ont été conçus par Paul Andreu, l'architecte de Roissy, et les équipes de maîtrise d'œuvre d'ADP. En 2018, l'entreprise, forte de 26 000 salariés, a réalisé un chiffre d'affaires de 4,5 milliards d'euros. Elle est cotée à l'Euronext Paris et constitue le premier groupe mondial aéroportuaire.

La formation d'une porte d'entrée sur le monde

Second *hub* européen après Londres, les Aéroports de Paris voient transiter chaque année plus de 100 millions de passagers, concentrent les deux tiers du trafic international français et comptent plus de 120 000 employés qui travaillent sur leurs plateformes. Ils jouent ainsi un double rôle à l'échelle nationale comme infrastructure de transport stratégique et à l'échelle mondiale comme pièce maîtresse du système des *hubs* globaux³. Ces fonctions majeures ont conduit de nombreux pays comme les États-Unis à conserver la maîtrise publique de leurs grands aéroports⁴.

Cette prééminence du rôle des États s'inscrit dans l'histoire de la genèse des aéroports, souvent créés ou développés à l'occasion de grands événements nationaux. Ancienne base militaire, l'aéroport du Bourget est réaménagé à l'occasion de l'exposition internationale de 1937 ; il est reconstruit après-guerre suite aux destructions lourdes subies par les bombardements allemands, puis alliés. Orly est restructuré dans le cadre du desserrement de l'agglomération parisienne et son aérogare Orly Sud inaugurée le 23 février 1961 par Charles de Gaulle. Enfin, la création de Roissy est un jalon de la politique d'aménagement du territoire régional engagée de concert avec la réalisation des réseaux terrestres (autoroutes, RER) et des villes nouvelles de grande couronne. L'aéroport est inauguré le 8 mars 1974 par Pierre Messmer, quelques jours avant la mort de Georges Pompidou (Roseau 2012, Andreu et Roseau 2014).

Cette dimension événementielle se répétera sans doute dans le contexte de la préparation des Jeux olympiques, événement international qui a fait advenir la réalisation de nombreux aéroports : Athènes en 2004, Pékin en 2008, Rio de Janeiro en 2016 parmi les plus récents. À l'instar des métropoles capitales dont ils figurent les portes d'entrée aériennes, les aéroports sont gouvernés par de puissantes logiques politiques et économiques, fruits de décisions prises au plus haut niveau de l'État.

³ Plateformes de correspondance entre vols d'une même compagnie, le système des *hubs* aériens a été développé à partir des années 1980 aux États-Unis, dans les années 1990 en Europe et en Asie du Sud-Est, enfin au cours des années 2000 au Moyen-Orient. Les compagnies aériennes sont aujourd'hui pour la plupart regroupées au sein des trois grandes alliances globales (Star Alliance, Skyteam, Oneworld) et recourent aux *hubs* de leurs alliés pour exploiter leurs réseaux.

⁴ Aux États-Unis, les aéroports sont quasiment tous publics, propriété des États ou des municipalités. La loi fédérale prescrit par ailleurs que les profits des aéroports doivent être réinvestis dans leur fonctionnement et leur

Le financement d'un équipement national

La question de l'assiette financière de ces équipements de grande dimension s'est posée dès l'origine de leur fondation. Comment en financer la réalisation ? Quel modèle économique adopter pour régir leur fonctionnement ? Il nous semble à ce titre qu'il ne faut pas confondre les fins et les moyens – comme cela a pu être énoncé dans les feux d'une controverse centrée sur l'équation économique d'une privatisation avec cession immédiate de la valeur du patrimoine *versus* un statu quo avec la poursuite de la distribution à l'État des dividendes annuels. La finalité d'un aéroport n'est pas le revenu commercial. Comme son nom l'indique et comme le stipule le décret de 2005 consécutif à son changement de statut en société anonyme, la vocation des Aéroports de Paris est de favoriser la mobilité aérienne⁵. C'est parce que les installations à réaliser étaient de grande ampleur que l'État a cherché très tôt des revenus complémentaires pour financer en partie leur développement.

Dans un premier temps, l'engouement pour l'aviation, manifesté dans le succès des meetings aéronautiques dès le début du XX^e siècle, s'est transporté dans l'enceinte des aéroports, au Bourget puis à Orly, dont les terrasses ont accueilli des millions de visiteurs venus passer leur dimanche à déambuler, à faire leurs courses et à voir les avions. Roissy n'est pas équipé de terrasses mais ses activités extra-aéronautiques permettent d'équilibrer son financement par emprunt. La dérégulation des années 1980 puis l'ouverture en 2005 du capital d'Aéroports de Paris (l'État restant majoritaire) provoquent une marchandisation accrue des lieux dédiés aux passagers ; celle-ci s'est d'autant plus accentuée que l'allongement des temps d'attente dû au renforcement des procédures de sûreté à la suite des attentats du 11 septembre 2001 a rendu les passagers captifs de lieux qui les incitent fortement à consommer⁶.

À la fois inscrite dans la globalisation économique et y contribuant largement, cette trajectoire interroge le rôle de l'État comme actionnaire des aéroports parisiens. Si ADP a excellé à rentabiliser les commerces dans ses enceintes pour augmenter la part des dividendes versés à ses actionnaires et financer ses infrastructures stratégiques, cela justifie-t-il que l'État doive céder son patrimoine au secteur privé en accélérant la dynamique de marchandisation⁷ ? Une cession totale, signifiant son retrait des instances de décision et de gestion des Aéroports de Paris, impliquerait par ailleurs l'amointrissement de son rôle de régulateur.

Une infrastructure à large empreinte territoriale

Le transport a toujours eu partie liée avec le commerce et la « façade » commerciale des aéroports joue beaucoup sur l'image qu'ils donnent et le fonctionnement qu'ils adoptent. Si les aéroports portugais ou londoniens, désormais privatisés, sont organisés en dédales commerciaux dont il est difficile de sortir, d'autres n'ont pas suivi les mêmes principes, en Europe du Nord ou au Japon par exemple. Car un aéroport ne se résume pas à un ensemble de vitrines. Il se compose de divers artefacts : des pistes, des hangars, des aérogares, des installations techniques, des bureaux. Avant de monter dans les airs, avant de traverser les halls des aérogares, le passager doit aussi se rendre à l'aéroport, lieu d'une intermodalité terrestre souvent parmi les plus performantes de la région qu'il dessert : route, train à grande vitesse, réseau express et métro, tramway, autant d'accès qui sont pour la plupart sous maîtrise publique.

développement (entretien, rénovation, extension).

⁵ Décret n° 2005-828 du 20 juillet 2005 relatif à la Société Aéroports de Paris.

⁶ « Dites-moi où sont les boutiques, on verra après où l'on fait embarquer les passagers », Interview de Pierre Graff, président d'ADP, in François Bostnavaron, avec Dominique Buffier, « Commerces, bureaux, parking... La nouvelle économie des aéroports », *Le Monde*, 3 juin 2005, p. 18.

⁷ Avec un principe de double caisse qui veut que, comptablement, les recettes commerciales soient séparées des redevances aéronautiques.

Ainsi, le territoire des aéroports parisiens est bien plus vaste que les 6 700 hectares que recouvrent ses plateformes *stricto sensu*. Leurs sites, leurs clôtures, les villes et villages qui les environnent, les liaisons terrestres et les territoires survolés par les routes aériennes forment la longue traîne de leur empreinte territoriale. L'aéroport ne saurait donc être réduit aux seuls signes ostensibles de la mondialisation : commerce ou trafic. Sa présence est à la fois ample et diffuse ; c'est le propre des grandes infrastructures (Gras 1997).

L'ancrage territorial des aéroports se traduit aussi dans les installations dérivées qui profitent de l'accessibilité de grande vitesse et/ou internationale : centres d'exposition et de congrès, immobiliers de bureau et de logistique. Cet urbanisme d'enclave s'interpénètre dans un territoire plus large encore que celui que l'ouvrage trentenaire *Les Passagers du Roissy-Express* (Maspero et Frantz 1990) révélait déjà au début des années 1990⁸.

La construction des Aéroports de Paris s'est donc enracinée dans la métropole parisienne, tout en la transformant. Du fait d'un entrelacement d'échelles, de fonctions et de périmètres, le territoire des aéroports est un lieu de représentations actives, un espace de convergences (de stratégies, de convoitises) et de divergences (de positions, d'intérêts). Sur la durée, des fonctions et des problématiques nouvelles se sont sédimentées, constituant les aéroports comme des lieux qu'il est impossible de dissocier de leur environnement. La tribune signée le 10 mars dernier par 250 élus socialistes (au rang desquels figurent la maire de Paris et le président du conseil départemental de la Seine-Saint-Denis, ainsi que de nombreux maires franciliens, députés et sénateurs) marque bien l'inquiétude des représentants locaux vis-à-vis d'un projet qui les dépossédera de la maîtrise publique d'un équipement dont l'influence sur leur territoire est manifeste⁹. L'idée selon laquelle les départements franciliens pourraient entrer au capital de la société en cas de cession par l'État, loin d'être une alternative complètement satisfaisante, doit être comprise dans cette perspective¹⁰.

De la prédation des ressources à l'action sur le climat ?

Cette territorialisation est d'autant plus complexe qu'elle s'entrecroise avec le statut global des aéroports, que traduit la situation d'Aéroports de Paris, premier groupe mondial de conception et d'exploitation des aéroports. À ce titre, le climat constitue l'une des questions majeures dont les aéroports, cibles privilégiées de la critique d'un développement prédateur des ressources, ne peuvent plus faire l'économie¹¹.

Aéroports de Paris souhaite augmenter la capacité de l'aéroport de Roissy par la création d'un terminal dont la capacité irait jusqu'à 40 millions de nouveaux passagers par an, soit une augmentation de 50 % du trafic actuel de Roissy. Rappelons que par l'ensemble des émissions de gaz à effet de serre produites, on estime que le transport aérien commercial est responsable de 2,5 % des émissions globales de CO² et contributeur à hauteur de 5 % au changement climatique. Des études indiquent, par ailleurs, que, si sa trajectoire de croissance se confirme (5 % par an), l'impact climatique du transport aérien ne cessera de croître (Action Climat 2015 ; Pardee 2015)¹². Cette

⁸ Ce livre urbain fait le récit d'un voyage à travers l'agglomération parisienne de Roissy à Saint-Rémy-lès-Chevreuse.

⁹ « La privatisation d'Aéroports de Paris est un non-sens », *Le Parisien*, 10 mars 2019.

¹⁰ Paris et la Région Île-de-France sont pour l'instant absentes de cette mobilisation. Outre-Rhin, la ville de Munich figure parmi les trois actionnaires principaux de l'aéroport avec le Land de Bavière et la République fédérale. Et à Schiphol, les villes de Rotterdam et Amsterdam sont parties prenantes de l'aéroport de la Randstad hollandaise, avec ADP qui en possède 8 %. Schiphol Group est lui-même actionnaire d'Aéroports de Paris, cette participation croisée se retrouvant au niveau du groupe Air France-KLM, dont les États français et néerlandais détiennent chacun 14 % du capital.

¹¹ Proposant de compenser *in situ* les émissions de gaz à effet de serre produites, l'architecte hollandais Winy Maas avait imaginé, dans le cadre de la consultation internationale du Grand Paris de 2009, de réaliser une forêt entourant Roissy.

¹² Ces chiffres concernent le seul trafic aérien. L'industrie aéronautique et l'infrastructure aéroportuaire, avec ses dérivés commerciaux, contribuent également aux émissions de gaz à effet de serre. Absent du Protocole de Kyoto et de l'Accord de Paris de 2015, le transport aérien international échappe aux politiques de tarification sur les

perspective est d'autant plus inquiétante que le continent européen est désormais bien équipé en grande vitesse terrestre. Le maintien des liaisons aériennes de courte distance, l'inflation des vols long-courriers et le prix bas des vols *low cost* remettent profondément en question la cohérence environnementale de l'économie aérienne.

Ainsi, toujours plus ambitieux, les projets à venir ne manqueront pas de susciter de nouvelles controverses. Le futur terminal de Roissy, surnommé « Space Invador », suscite déjà des réticences dans les réunions de concertation qui précèdent l'enquête publique. On peut d'ailleurs s'interroger sur l'impact d'éventuelles contestations en cas de privatisation, dans un contexte encore marqué par la décision d'abandonner la construction du nouvel aéroport de Nantes à Notre-Dame-des-Landes. Si elles survenaient, l'État devrait trancher et, en cas de désaccord, le tiers opérateur qui aurait la maîtrise des Aéroports de Paris n'aurait sans doute pas de scrupule, comme à Nantes, à demander des dommages et intérêts à la puissance publique.

Les aéroports peuvent-ils rejoindre une société post-carbone ? L'État se trouve aujourd'hui face à une contradiction que l'on retrouve dans maints autres domaines : d'un côté, il soutient la réussite de ses « champions » nationaux – compagnie aérienne, constructeur aéronautique, plateforme aéroportuaire ; de l'autre, il est sans doute le seul acteur capable d'arbitrer en faveur de la maîtrise du trafic aérien (et donc du réchauffement climatique). Défendre ses fleurons dans la concurrence mondiale est un enjeu stratégique qui implique de conserver Aéroports de Paris dans le giron national. En retour, se poser comme acteur clé pour garantir aux générations futures le droit de vivre sur un territoire habitable est vital, et milite tout autant pour qu'Aéroports de Paris puisse rester un bien commun.

Un instrument pour gouverner le futur

Où atterrir ? Comme Bruno Latour nous y invite, il faudra se situer (Latour 2017). Se défaire de l'exploitation du territoire aéroportuaire est-il cohérent avec la réduction de l'empreinte aérienne sur la Terre ? La durée des 70 ans avancée pour la concession s'apparente à une hypothèque dont on a pu voir, à l'occasion de la vente du Forum des Halles à Unibail, combien elle était risquée (Fromonot 2019)¹³. 2090 pourrait être le titre d'un roman de science-fiction. À cette date, la planète sera-t-elle viable pour l'humanité alors que le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) prévoit à cet horizon un réchauffement catastrophique de trois degrés si des infléchissements significatifs ne sont pas opérés d'ici peu ?

Une compréhension des Aéroports de Paris dans leur épaisseur permettra de penser l'habitabilité de notre futur. C'est pourquoi leur devenir ne doit pas être préempté par les seules considérations économiques, alors que les questions évoquées nous semblent pleinement du ressort de l'écologie territoriale. L'actualité du futur des Aéroports de Paris doit permettre de poser les termes d'une action de l'État qui se confronte aux contradictions de notre temps et donne du sens à ces instruments stratégiques que sont les grandes infrastructures nationales. C'est un chantier essentiel et inédit qui ferait du « développement durable » non plus un argument rhétorique mais un projet politique.

Bibliographie

émissions et de taxation sur le carburant. Les améliorations technologiques ne permettent pas pour l'instant d'envisager une inflexion sensible de la hausse de sa contribution aux émissions. Un accord visant à améliorer l'efficacité énergétique du transport a été conclu en 2016 sous l'égide de l'OACI. Des pays n'ont pas attendu des réglementations internationales, comme la Suède qui a adopté dès 1989 une fiscalité écologique sur le kérosène. Le pays où le « *flygskam* », mot désignant la honte de prendre l'avion, vient de faire son entrée dans le dictionnaire, a vu cette année son trafic aérien diminuer au profit du train, mode de transport plébiscité par les Suédois.

¹³ En 2010, la Mairie de Paris a vendu à bas prix (1 420 euros du m²) les 100 000 m² des espaces commerciaux du Forum des Halles à la foncière Unibail qui en était le concessionnaire.

- Andreu, P. et Roseau, N. 2014. *Paris CDG-1*, Paris : B2 Éditions.
- Fromonot, F. 2019. *La Comédie des Halles. Intrigue et mise en scène*, Paris : La Fabrique.
- Gras, A. 1997. *Les Macro-systèmes techniques*, Paris : PUF.
- Latour, B. 2017. *Où atterrir ? Comment s'orienter en politique*, Paris : La Découverte.
- Maspero, F. et Frantz, A. 1990. *Les Passagers du Roissy-Express*, Paris : Éditions du Seuil.
- Pardee, V. 2015. « Up in the Air: How Airplane Carbon Pollution Jeopardizes Global Climate Goals », Center for Biological Diversity : Tucson. URL : www.biologicaldiversity.org/programs/climate_law_institute/transportation_and_global_warming/airplane_emissions/pdfs/Airplane_Pollution_Report_December2015.pdf.
- Réseau Action Climat. 2015. « C02 is in the air, cinq mythes sur le rôle du transport aérien dans le changement climatique ». URL : <https://reseauactionclimat.org/publications/cinq-mythes-transport-aerien>.
- Roseau, N. 2012. *Aerocity. Quand l'avion fait la ville*, Marseille : Parenthèses.

Nathalie Roseau est polytechnicienne, architecte DPLG et docteur en urbanisme. Elle est professeure associée d'urbanisme à l'École des Ponts ParisTech et directrice du laboratoire Techniques, territoires et sociétés (CNRS, ENPC, UPEM). Ses travaux portent sur les dynamiques de transformation métropolitaine, question qu'elle aborde par l'analyse des représentations urbaines et du rôle des infrastructures. Auteur d'une thèse de doctorat portant sur l'histoire urbaine des aéroports de 1909 jusqu'à nos jours (*Aerocity. Quand l'avion fait la ville*, Éditions Parenthèses, 2012), elle a codirigé et publié plusieurs programmes de recherche sur l'histoire de la culture aérienne et la gouvernance des grandes métropoles. Elle est membre du collectif « Inventer le Grand Paris, Histoire croisée des métropoles », groupe de recherche du Labex Futurs urbains, qui publie ses travaux sur le site www.inventerlegrandparis.fr.

Pour citer cet article :

Nathalie Roseau, « Aéroports de Paris, un levier stratégique pour l'État ?. Entre mondialisation, territoire et climat », *Métropolitiques*, 13 mai 2019.
URL : <https://www.metropolitiques.eu/Aeroports-de-Paris-un-levier-strategique-pour-l-Etat.html>.